

第 8 章

勞工處

建築地盤工作安全

香港審計署

二零零五年三月二十二日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十四號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk/>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

建築地盤工作安全

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
建造業	1.2
相關法例	1.3
勞工處	1.4
建造業的意外	1.5 – 1.7
帳目審查	1.8
當局的整體回應	1.9
鳴謝	1.10
第 2 部分：建築地盤的視察	2.1
組織架構	2.2
地盤視察的目的	2.3
執法策略	2.4 – 2.5
審計署所作的個案研究	2.6
由各級管理階層進行質素控制	2.7 – 2.9
審計署就質素控制程序所作的查核和查詢	2.10 – 2.12
<i>審計署的意見</i>	2.13 – 2.15
<i>審計署的建議</i>	2.16
當局的回應	2.17
其他可以改善的地方	2.18
<i>審計署的意見</i>	2.19
<i>審計署的建議</i>	2.20
當局的回應	2.21
第 3 部分：小型地盤	3.1
小型地盤的特點	3.2
小型地盤安全情況欠佳的問題越受關注	3.3
勞工處的措施	3.4
行動模式	3.5
地盤視察及執法行動	3.6
資源調配	3.7
<i>審計署的意見</i>	3.8 – 3.10
<i>審計署的建議</i>	3.11
當局的回應	3.12 – 3.13

目 錄 (續)

	段數
第 4 部分：安全管理規例	4.1
法律架構	4.2 – 4.3
分階段實施	4.4 – 4.5
勞工處的策略	4.6
在二零零四年九月的遵守規定情況	4.7 – 4.8
審計署的意見	4.9 – 4.10
審計署的建議	4.11
當局的回應	4.12
安全管理規例實施後的檢討	4.13 – 4.15
審計署的意見	4.16
審計署的建議	4.17
當局的回應	4.18
安全審核	4.19
審計署的意見	4.20
審計署的建議	4.21
當局的回應	4.22
第 5 部分：其他可以改善的範疇	5.1
審計署對勞工處職權範圍內的範疇的意見	5.2
審計署的建議	5.3
當局的回應	5.4
審計署對環境運輸及工務局職權範圍內的範疇的意見	5.5
審計署的建議	5.6
當局的回應	5.7

目 錄 (續)

	頁數
附錄	
A：職業安全及健康部的組織圖	32
B：執行地盤視察工作和採取執法行動所依據的原則	33 – 34
C：勞工處擬備執法文件以確保執法行動一致及公平	35
D：呈報規定	36 – 37
E：積壓的地盤視察工作	38
F：安全審核員的獨立性	39
G：意外調查	40 – 41
H：職業安全主任的培訓	42
I：聆訊小組	43 – 44
J：環境運輸及工務局對工務工程承建商的監察	45
K：建造業檢討委員會為提升建造業安全表現而提出的建議	46 – 48
L：英國《建築(設計及管理)規例》所規定的措施	49

第 1 部分：引言

1.1 本部分載述這項帳目審查的背景，並概述其目的及範圍。

建造業

1.2 建造業相較其他工業類別危險。任何工作意外均會導致所牽涉的各方蒙受損失。對受傷僱員及其家人來說，工作意外令他們遭受痛苦、失去謀生能力甚至喪失生命。對僱主來說，工作意外引致沉重的實質和無形代價，包括支付賠償金、打擊員工士氣、未能如期完成工程，以及對機構形象造成負面影響。

相關法例

1.3 下列法例載明規管工作安全與健康的法律架構：

- (a) 《工廠及工業經營條例》(第 59 章)及其附屬規例詳細訂明工業經營的安全及健康標準，當中包括建築地盤；及
- (b) 《職業安全及健康條例》(第 509 章)及其附屬規例把保障安全及健康的範圍伸延至非工業界別工作的僱員。

勞工處

1.4 勞工處負責執行《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》，其宗旨是透過法例、教育及宣傳，確保能盡量減少各項危害在職人士的安全及健康的因素。在 2003–04 年度，勞工處“工作安全與健康”綱領的開支為 3.29 億元，當中包括與建築地盤相關的行動(註 1)。

建造業的意外

1.5 勞工處定期編製和公布工業意外統計數字。就這項統計而言，意外界定為在工業經營內因工業意外死亡，或因工業意外受傷以致失去工作能力連續三天以上的個案。

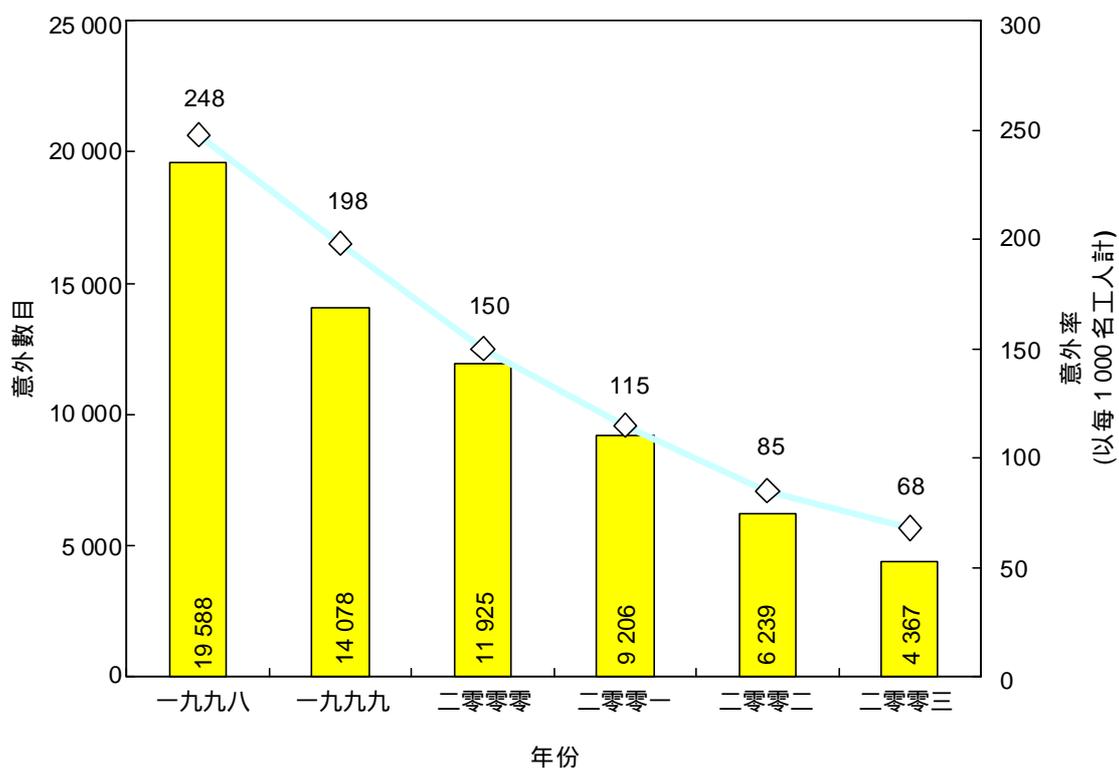
1.6 意外統計數字顯示，建築地盤的安全情況自一九九八年以來已大有改善。這是有關各方，包括政府、承建商、僱主、僱員及相關機構(註 2)，共同努力的成果。圖一顯示一九九八至二零零三年意外數目下降的情況，圖二顯示同期的意外致命人數的下跌。

註 1：勞工處沒有與建築地盤相關的行動的個別開支數目。

註 2：職業安全健康局是例子之一。該局負責推動工作安全及健康，以及促進政府、僱主、僱員、專業人士和學術界人士之間的交流合作。

圖一

一九九八至二零零三年
建造業的意外數目 (及以每 1 000 名工人計的意外率)



說明：■ 意外數目

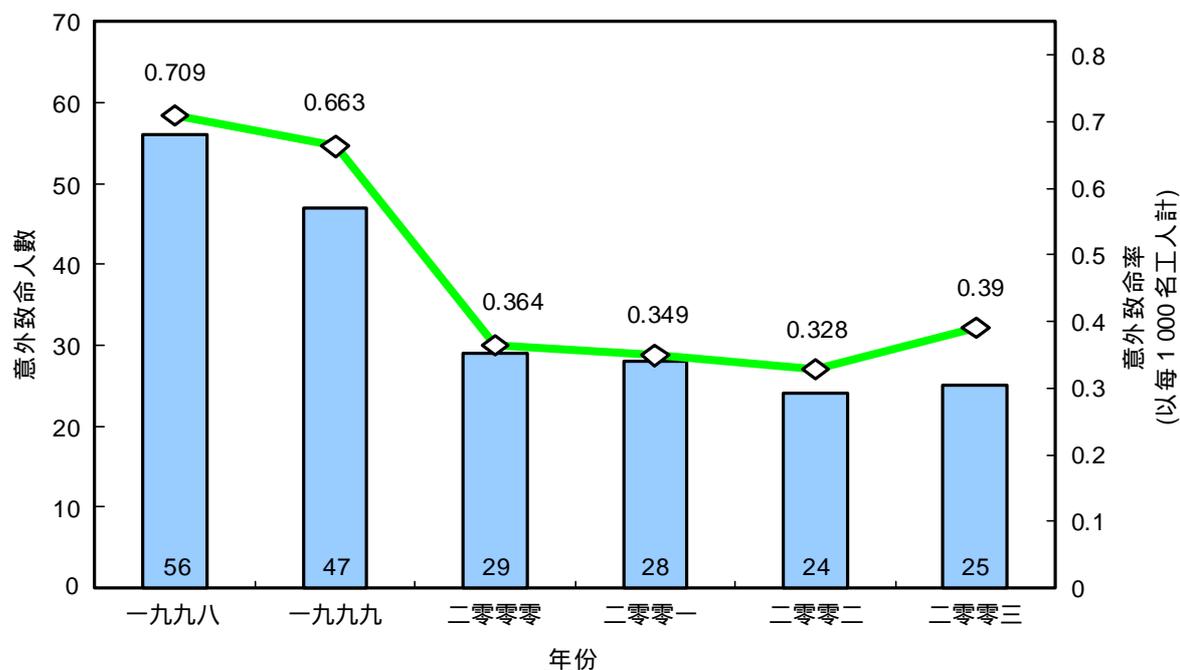
◆ 意外率

資料來源：勞工處的記錄

註：在二零零五年一月是次審查工作結束時，仍未有二零零四年全年的統計數字。在計至二零零四年九月的九個月內，意外數目為2889宗 (二零零三年同期為3 338宗)。

圖二

一九九八至二零零三年
建造業的意外致命人數 (及以每 1 000 名工人計的意外致命率)



說明：■ 意外致命人數

◆ 意外致命率

資料來源：勞工處的記錄

註：在二零零五年一月是次審查工作結束時，仍未有二零零四年全年的統計數字。
在計至二零零四年九月的九個月內，意外致命人數為15人(二零零三年同期為18人)。

1.7 儘管情況已大有改善，勞工處仍然致力進一步減低意外數字。勞工處處長在最近發表演說(註3)時表示：

註3：有關演說在二零零四年九月舉行的建造業安全健康國際會議上發表。

“ 我們千萬不能自滿，仍須努力改進。我們深深明白到建造業因其工作性質關係，較其他行業危險。建造業一向是發生最多工業意外的行業之一，嚴重傷亡的個案特別多。以二零零三年為例，建造業意外約佔所有工業意外個案的 25%，亦佔所有工業意外死亡個案的 89%。我們必須努力不懈，把意外數字進一步減低，並以不容許發生任何意外為目標。 ”

帳目審查

1.8 基於上述背景，審計署最近對勞工處改善建築地盤安全的工作進行了審查。雖然是次審查的主要對象是勞工處，但審計署亦適當地檢視環境運輸及工務局在建造業安全方面的有關活動(如工務工程地盤的安全)。審計署找到一些可以改善的範疇，並希望有關審查結果和建議，有助達到提高建築地盤安全水平這個重要目標。是次審查結果按以下次序列出：

- (a) 建築地盤的視察(見第 2 部分)；
- (b) 小型地盤(見第 3 部分)；
- (c) 安全管理規例(見第 4 部分)；及
- (d) 其他可以改善的範疇(見第 5 部分)。

當局的整體回應

1.9 勞工處處長表示審計報告具建設性。他大致上同意審計報告的內容並接納審計署的建議。

鳴謝

1.10 在帳目審查期間，勞工處和環境運輸及工務局的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：建築地盤的視察

2.1 視察建築地盤是勞工處的主要工作。本部分匯報有關勞工處管理這項工作的情況的審查結果。

組織架構

2.2 二零零四年，勞工處進行了約 47 700 次建築地盤的視察 (下文稱為地盤視察)。地盤視察工作主要由建築地盤組辦事處的職業安全主任負責，目前共有 18 個建築地盤組辦事處，分屬四個地理區域，即港島及離島區、九龍區、新界東及觀塘區和新界西區。除此之外，與機場及鐵路工程有關的建築地盤的視察工作，則由綜合服務區的四個機場及鐵路組辦事處的職業安全主任負責。上述五個區屬勞工處職業安全及健康部轄下行動科的一部分 (見附錄 A 的組織圖)。在二零零四年十一月，在建築地盤組 / 機場及鐵路組各辦事處內，負責地盤視察工作的職業安全主任有 124 人。

地盤視察的目的

2.3 勞工處把地盤視察工作視為一項過程，根據法律架構內的職責、標準和罰則，獨立評估工作風險控制措施是否足夠。勞工處派員視察地盤，採取執法行動，使僱主、僱員和市民大眾明白，勞工處重視維持工人的基本安全、健康和福利水平。勞工處透過地盤視察，勸諭負責人 (註 4) 致力達到法例訂明的最低標準，並在有需要的情況下，迫使負責人達到有關標準。勞工處會視乎工作風險而採取相稱的行動。

執法策略

2.4 職業安全主任在執行地盤視察工作和評估違例行為的性質和嚴重程度時，須運用良好的判斷力和常識。如發現任何不當情況，他們可採取下列其中一項或多項執法行動：

- (a) **提出檢控** 針對可能令工人身體嚴重受傷或對他們構成重大火警危險的違例行為；
- (b) **發出暫時停工通知書** 針對可能即時令工人身體嚴重受傷的危險性工作、程序或設備，規定即時暫停進行有關工作或程序，或即時暫停使用有關設備；

註 4：“負責人”指根據有關法例 (即《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》) 須負上責任的人，包括承建商、僱主和僱員。

- (c) **發出敦促改善通知書** 針對違反安全及健康規例的行為，該等行為所造成的風險，性質不大嚴重；或有關方面已因應該等行為採取措施把風險大大減低，雖然仍未完全符合有關規例的規定。承建商須在指明時限內，糾正違例行為。至於檢控個案，如勞工處認為違例行為可能再次出現或持續下去，也會發出敦促改善通知書；及
- (d) **發出口頭或書面警告** 針對違反安全及健康規例的行為，而該等行為一般不會引致工人身體即時受傷或嚴重受傷。

2.5 在執行視察職務時，職業安全主任依據一套原則行事 (見附錄B)。舉例說，他們應：

- (a) 致力採用貫徹一致及顯見公平的方法，對相類的情況採取相類的行動；及
- (b) 行事既須貫徹一致，也須顧及個別地點特有的問題和限制，在兩者之間取得平衡。

審計署所作的個案研究

2.6 由於沒有任何兩個地盤是完全相同的，因此，實際上，在依據第2.5(b)段所述原則行事時，即使在不同地盤發現相同的違例行為，勞工處也可能會採取不同的執法行動，這取決於執行視察工作的職業安全主任對現場情況作出的評估。審計署所作的下列個案研究可作說明。

審計署所作的個案研究
對三個不同建築地盤內的相同違例行為採取的執法行動

個案詳情

《建築地盤(安全)規例》第48(1)(b)條訂明，負責建築地盤的承建商須採取合理步驟，以確保工人如無佩戴着適當的安全頭盔，則不得逗留在建築地盤內。勞工處視察三個不同地盤時，發現三個地盤均有違反這項條文的情況，而有關視察工作由不同的職業安全主任執行。

	地盤 A	地盤 B	地盤 C
視察日期	二零零三年七月三十一日	二零零三年十一月二十五日	二零零三年十一月七日
發現沒有佩戴安全頭盔的工人數目	2	1	2
檢控	有	無	無
罰款	6,000 元	—	—
發出敦促改善通知書	有	有	無
發出警告信	有	有	有
檔案所載職業安全主任觀察所得的結果	<p>工作場所沒有地盤管工或負責人員確保工人佩戴安全頭盔。</p> <p>沒有張貼海報或警告，提醒工人佩戴安全頭盔。</p> <p>在挖土機附近發現一個安全頭盔。在地盤辦事處發現一些安全頭盔。</p> <p>由於有關違例行為是在一項投訴調查中發現，所以建議提出檢控。</p>	<p>在當眼處張貼了有關佩戴安全頭盔的警告。</p> <p>該名沒有佩戴安全頭盔的工人身旁放有安全頭盔。他立即戴上安全頭盔。</p> <p>在視察期間，當沒有任何地盤管理人員在場時發現上述違例行為。之後當地盤管工在場時再沒有發現類似的違例行為。</p> <p>上述情況反映出管理層已採取合理步驟，以確保地盤內的工人佩戴安全頭盔。由於證據不足以定罪，所以不建議提出檢控。</p>	<p>在職業安全主任提出要求前，兩名工人已立即戴上放在附近的安全頭盔。</p> <p>該兩名工人所處房間內沒有進行任何高空工作，所以因高空墮物而導致他們頭部受傷的風險不算很高。</p> <p>地盤內其他工人均有佩戴安全頭盔。</p> <p>基於上述情況，不建議提出檢控或發出敦促改善通知書。</p>

審計署的審查結果

勞工處在三個不同的地盤發現相同的違例行為，但採取了不同的執法行動：向地盤 A 的承建商提出檢控，並發出敦促改善通知書和警告信；向地盤 B 的承建商發出警告信和敦促改善通知書；至於地盤 C，則只發出警告信。這項個案研究旨在說明，個別職業安全主任對現場情況作出的評估，可導致勞工處對不同地盤內發現的相同違例行為採取不同的執法行動。審計署無意質疑這些個案的結果。

勞工處回應審計署的查詢時表示，該處檢視了該三宗個案。勞工處向審計署保證，在全部個案中，負責視察的職業安全主任已嚴格依循勞工處的執法程序，而鑑於每宗個案的情況都不同，勞工處採取的行動均屬恰當，並符合其政策。

由各級管理階層進行質素控制

2.7 質素控制由各級督導人員負責。為確保地盤視察結果公平，各級督導人員必須覆檢個案檔案和進行督導視察。

2.8 覆檢個案檔案 按照勞工處所訂的程序，職業安全主任須在視察地盤後，向其直屬上司（即分區職業安全主任）提交個案檔案，藉以報告視察期間的觀察所得，並一併遞交所蒐集的證據（如相片）。職業安全主任亦須就執法行動提出建議。如建議發出警告信或敦促改善通知書，須經由其直屬上司批核；如建議採取較嚴厲的執法行動（即提出檢控或發出暫時停工通知書），則須經由分區主管批核。

2.9 督導視察 勞工處的程序亦規定，直屬上司須“在有需要時”執行下列督導視察工作：

- (a) 再次視察地盤 直屬上司須抽樣再次視察其下屬曾經視察的地盤，目的在於實地查核和核實個案檔案所記載的事項是否可靠；及
- (b) 共同視察 直屬上司須定期聯同其下屬進行共同視察，以便評核下屬的表現及作出指導。

審計署就質素控制程序所作的查核和查詢

2.10 **覆檢個案檔案** 鑑於質素控制十分重要，審計署抽查了勞工處一些個案檔案，並向勞工處人員查詢，以確定有關人員遵行上述質素控制程序的情況。審計署的抽查結果顯示，並沒有不遵行第 2.8 段所述程序的情況。

2.11 **督導視察** 對於第 2.9 段所述的規定，審計署曾向四個建築地盤組辦事處負責進行督導視察的主管查詢。他們告知審計署：

- (a) 他們只進行共同視察；及
- (b) 他們沒有抽樣再次視察其下屬曾經視察的地盤。他們認為，地盤的情況會在其下屬視察後有所改變，因此他們難以實地核實個案檔案所記載的事項是否可靠。

2.12 審計署亦注意到勞工處高層管理人員未必有足夠的資料，以評估督導視察工作是否足以達致目的 (註 5)。雖然勞工處的程序規定，直屬上司須“在有需要時”執行督導視察工作 (見上文第 2.9 段)，但該處卻沒有就進行該等視察的頻密程度向督導人員提供進一步指引。

審計署的意見

2.13 **一致及公平** 審計署支持第 2.5 段提及有關一致及公平的指導原則。審計署認為，遵守這些原則至為重要，在這方面如有任何不足之處，都可能損害勞工處在公眾和負責人心目中的公信力。要確保這些原則獲得遵守，勞工處內部必須有一個有效的質素控制功能。對於審計署這項意見，勞工處的高級人員向審計署保證，該處非常重視質素控制功能，而且一直力求改善。勞工處擬備了一整套執法文件，包括常務訓令、執法指引、法律意見、遵守標準、工作守則和指南，以為視察人員提供實務指引 (另見附錄 C)。

2.14 **可以改善的地方** 第 2.11 及 2.12 段所述的審查結果顯示，督導視察程序有可以改善的地方。勞工處或須編製足夠的管理資料以檢討這些程序，該處亦可能須向督導人員發出更清晰的指引，協助他們遵守有關督導視察工作的規定，例如督導視察的頻密程度，以及記錄和向高層管理人員報告該等視察的結

註 5：每月，建築地盤組／機場及鐵路組辦事處都會向所屬分區主管提交工作報表，當中載述多項運作資料，包括建築地盤組／機場及鐵路組辦事處主管進行督導視察的次數。現行程序並無要求有關人員進一步分析或整理督導視察的資料及視察結果，以便高層管理人員 (即掌管建築地盤組／機場及鐵路組辦事處整體運作事務的首長級人員) 進行監察。

果的方法等。審查結果顯示督導人員沒有抽樣再次視察地盤的問題，亦應予正視，因為再次視察具有特定的作用(即核實資料)，而單靠共同視察並不能發揮這個作用。

2.15 **獨立的質素保證工作** 審計署的研究顯示，除各級管理階層執行質素控制工作外，部分政府部門已成立獨立的質素保證小組，加強質素控制功能。此外，公務員事務局亦提倡獨立的質素保證工作(註6)。在二零零五年二月與審計署舉行會議時，勞工處高級人員表示該處情況獨特，故他們對成立這樣的小組有所保留(註7)。不過，勞工處不排除日後會再作研究。

審計署的建議

2.16 審計署**建議**勞工處處長應在勞工處現行質素控制工作的基礎上，採取行動進一步加強質素控制功能。處長尤應：

- (a) 因應第 2.14 段所載的審計署意見，審慎檢討勞工處的督導視察程序；及
- (b) 日後如資源許可，研究可否和是否適宜成立獨立的質素保證小組，作為一種管理工具，為地盤視察工作的質素提供額外保證。

當局的回應

2.17 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

督導視察

- (a) 勞工處感謝審計署就改善現行質素控制程序提出意見。勞工處注意到再次視察地盤的次數較少，因此會鼓勵分區職業安全主任增加再次視察的次數。然而，勞工處必須強調一點，由於地盤的工作活動、情況及所用的機器和設備會迅速轉變，分區職業安全主

註6：公務員事務局曾於一九九九年十月發出有關監督戶外工作的通告，述明如政府部門內有大量從事戶外工作的員工，便須因應本身的情況，自行制定監察員工執行戶外工作的機制。該通告載列了一系列的建議措施，包括成立質素保證／審核小組，以進行質素保證視察。

註7：勞工處認為，由於現時職業安全主任人數不多，要在不影響前線工作的情況下，重行調配足夠和適當的人手以成立獨立的質素保證小組，將會有困難。前線工作應優先執行。此外，獨立的質素保證小組要有效地發揮功能，亦會有實際困難。舉例說，某個地盤的情況可能在職業安全主任視察後有所改變，使獨立的質素保證小組難以在事後查核職業安全主任的視察工作質素。

任在其下屬視察後的一段時間內再次視察，以實地查核和核實個案檔案所記載的事項是否可靠的做法，可能沒有多大意義；

獨立的質素保證工作

- (b) 公務員事務局發出有關監督戶外工作的通告後(見第 2.15 段註 6)，勞工處已相應發出一份分部指令，為需要定期進行戶外工作的員工提供指引。該指令基本上已包括公務員事務局建議的每項控制措施，例如：簽到記錄、報告已完成的工作、查察措施、文件查核、實地查核和檢討機制；及
- (c) 儘管公務員事務局建議各部門應監察服務水準，但亦讓部門各自因應本身情況，自行制定監察員工執行戶外工作的機制。成立質素保證 / 審核小組，只是其中一項可行的措施。勞工處認為，職業安全主任作為安全及健康法例的執法者，不應被視為向有關法例負責人提供“服務”。實行 ISO 9000 國際標準的政府部門設立質素保證 / 審核小組，目的是確保所提供的產品質素優良；而這些部門的“產品”，是指擬供客戶使用或客戶所要求的服務、加工物料、硬件及軟件。就勞工處而言，職業安全主任是執法人員，負責各項執法工作，包括建築地盤的視察及意外事故的調查，與上述部門的工作性質並不相同。然而，勞工處同意，日後如資源許可，應研究可否和是否適宜成立獨立的質素保證小組，作為一種管理工具，為地盤視察工作的質素提供額外保證。

其他可以改善的地方

2.18 除了質素控制外，審計署找出了勞工處在管理地盤視察工作方面可以改善的其他地方。審查結果撮述如下：

- (a) *呈報規定* 法例規定，進行建築工程的承建商須在建築工程展開後七天內，向勞工處呈報有關地盤的資料。(如預計工程會在少於六個星期內完成，或在任何時間僱用進行工程的工人不超過十名，則屬例外。)這項規定使勞工處可知悉有關地盤的存在，並可適時進行地盤的視察。審計署抽查了45宗個案的檔案，發現有些個案沒有遵守這個呈報規定(見附錄 D)；
- (b) *第一次地盤視察* 勞工處接獲承建商呈報的地盤資料後，便會計劃第一次地盤視察工作。審計署抽查了 32 宗個案的檔案，發現接獲呈報書的日期與第一次視察日期相隔 8 天至五個月不等，平均

相隔48天。審計署亦發現，勞工處並無訂定進行第一次視察的時限；及

- (c) *積壓的地盤視察工作* 審計署曾到訪四個建築地盤組辦事處，其中一個辦事處積壓大量地盤視察工作。在二零零四年十二月，該辦事處仍未視察 461 個原定於二零零四年六月至十一月間視察的地盤 (見附錄 E)。

審計署的意見

2.19 勞工處須注意上文第 2.18 段所載的審查結果，當中指出的可改善地方有助勞工處提升管理地盤視察工作的成效。

審計署的建議

2.20 審計署建議勞工處處長應跟進審查結果，以提升管理地盤視察工作的成效。處長尤應：

呈報規定

- (a) 確定沒有遵守呈報規定的情況；
- (b) 考慮對不遵守呈報規定的承建商，尤其是屢犯者，採取更嚴厲的執法行動；
- (c) 要求有關方面編製適當的管理資料，並定期匯報，以便勞工處高層管理人員作出監察；

第一次地盤視察

- (d) 查明為何進行第一次地盤視察的時間有如此大差異，尤其為何有些視察工作遲至接獲呈報書後數月才進行；
- (e) 考慮訂定進行第一次地盤視察的時限，以確保可早日評估新地盤的安全表現；及

積壓的地盤視察工作

- (f) 要求各辦事處定期向勞工處高層管理人員匯報積壓工作的情況，使他們可以採取適時補救行動。

當局的回應

2.21 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

呈報規定

- (a) 由於難以取得證據，勞工處以往甚少檢控那些未有向該處呈報建築工程於何時展開的承建商。再者，勞工處認為，即使檢控有關承建商(二零零三年，有一宗個案被判處罰款 3,000 元)，該處為這類技術性違例搜集足以定罪的證據所進行的工作，亦不符合成本效益。然而，勞工處同意應對屢犯者採取更嚴厲的執法行動；

第一次地盤視察

- (b) 勞工處接納審計署的意見，同意應盡快進行第一次地盤視察。第一次視察延誤進行，主要是因為外勤辦事處一直忙於調查致命／嚴重意外、跟進暫時停工通知書／敦促改善通知書的執行工作，以及須每隔一至三個月視察一次施工中的地盤；
- (c) 勞工處會發出指引，要求該處人員在接獲呈報書後，及時進行第一次視察；

積壓的地盤視察工作

- (d) 勞工處根據兩套“按時呈閱檔案”的周期，安排按時呈閱地盤檔案，以便跟進視察工作。施工中的地盤列入“必須按時呈閱檔案周期”，須每隔一至三個月視察一次。不常施工的地盤(例如正處於保養期的地盤、定期合約地盤、空置地盤等)則列入“一般按時呈閱檔案周期”，須每隔三至十二個月視察一次。除了視察“按時呈閱檔案”制度下的地盤外，勞工處也會即時優先處理投訴或嚴重／致命意外的調查工作，以及暫時停工通知書／敦促改善通知書的執法工作；及
- (e) 勞工處曾調查建築地盤組／機場及鐵路組辦事處在二零零四年的工作積壓情況，結果顯示，在視察“一般按時呈閱檔案周期”的地盤方面，這些辦事處大多有工作積壓的情況。如沒有額外資源，勞工處將無法即時解決工作積壓問題。然而，勞工處會積極採取措施，使各辦事處能平均攤分積壓的工作。

第3部分：小型地盤

3.1 根據《工廠及工業經營條例》所載定義，建築工程包括小型維修、修葺及改動工程。這些小型工程的施工工地在下文一律稱為“小型地盤”。本部分探討勞工處提升小型地盤安全水平的工作。

小型地盤的特點

3.2 小型地盤的工程通常施工期短，工作人數少，而且流動性大。因此，在這些地盤施工的承建商無須向勞工處呈報地盤的資料（參閱第 2.18(a) 段），令勞工處難以找出地盤的位置和採取執法行動。

小型地盤安全情況欠佳的問題越受關注

3.3 根據勞工處的資料，大型建築工程承建商的地盤安全情況正持續改善，而這些地盤近期的工傷數字有所下降。然而，在小型地盤發生的意外卻越來越受關注。勞工處的統計數字顯示：

- (a) 二零零三年，涉及小型維修、修葺及改動工程的工業意外共有 1 485 宗，佔建造業意外數目的 34%；而在二零零四年上半年，這類意外共有 638 宗，約佔建造業意外數目的 36%；及
- (b) 二零零四年首 11 個月，共錄得 11 宗涉及中小型裝修及維修工程的致命意外。

勞工處的措施

3.4 勞工處一直關注到小型地盤安全情況欠佳，為處理這個問題，該處採取了下列措施：

- (a) **執法及推廣活動** 勞工處已制定工作計劃，包括針對小型地盤的特定活動（例如懸空式棚架工程）採取執法行動、舉行研討會和進行宣傳探訪。根據工作計劃，職業安全主任須定期視察購物商場和進行地區巡邏，以尋找施工中的小型地盤；
- (b) **自願性通報機制** 勞工處和香港物業管理公司協會共同設立了自願性通報機制，鼓勵物業管理公司向勞工處舉報不安全的工作情況，使該處可及時介入。直至二零零四年十一月，勞工處從物業管理公司收到 55 宗轉介個案、18 宗投訴和 22 項查詢；及

- (c) **職業安全指南** 在二零零四年十二月發表了建築物裝修及維修工程的職業安全管理指南，以物業管理公司為對象，協助這些公司在充分顧及工業安全的情況下管理裝修及維修工程，並列明他們身為物業管理代理人應負的責任。

行動模式

3.5 考慮到小型地盤的特點(見第3.2段)，勞工處的行動模式須與針對其他建築地盤的行動模式截然不同。事實上，勞工處處長在二零零四年十二月向香港物業管理公司協會成員發表演說時，曾把有關行動形容為“游擊戰”。他說：

- (a) 職業安全及健康執法的戰線，已由針對大型承建商的“陣地戰”轉為針對小型承建商的“游擊戰”；及
- (b) 這場“游擊戰”需要高度機動性、警覺性及靈活性。因此，勞工處不單在工作日加強視察，還經常在晚上及假日出擊，對付那些不遵守安全法例的承建商。

地盤視察及執法行動

3.6 自二零零四年七月起，勞工處已另行編製有關小型地盤的執法行動統計數字。如表一顯示，這些行動在勞工處對建築地盤採取的行動中佔了相當大的比例。

表一

對小型地盤及其他建築地盤採取的執法行動的比較
(二零零四年七月至十二月)

	小型地盤		其他建築地盤		總計
	次數	(%)	次數	(%)	
視察次數	11 014	(46%)	12 696	(54%)	23 710
檢控次數	213	(38%)	353	(62%)	566
發出暫時停工通知書數目	23	(41%)	33	(59%)	56
發出敦促改善通知書數目	122	(43%)	159	(57%)	281
發出書面警告數目	2 549	(38%)	4 161	(62%)	6 710

資料來源：勞工處的記錄

資源調配

3.7 對小型地盤採取的行動，正如對其他建築地盤採取的行動一樣，都屬於建築地盤組／機場及鐵路組辦事處的職責範圍，因此，這兩類行動均從同一組職業安全主任中抽撥人手。勞工處沒有現成的管理資料，顯示相對於其他建築地盤，該處為小型地盤行動調配了多少資源(例如工時數目)。從表一的執法行動統計數字看來，調配給小型地盤行動的資源似乎相當多。

審計署的意見

3.8 **限制及困難** 鑑於小型地盤發生意外的風險偏高，勞工處最近採取的措施取向正確。然而，審計署注意到，勞工處面對不少限制及困難。舉例說，該處沒有足夠資料以供及時策劃和進行視察。最近設立的通報機制(參閱第3.4(b)段)亦只屬自願性質，難以確保物業管理公司的員工定會向勞工處舉報不安全的工作情況。此外，有許多舊建築物極需修葺和維修，但因為並非由物業管理公司管理，所以並不包括在通報機制內。其他方法，例如視察購物商場、進行地區巡邏等(參閱第3.4(a)段)，則需要動用大量人手。由此看來，勞工處有需要根據所得經驗，定期檢討對小型地盤採取的行動。

3.9 **可能取得資料的途徑** 其他政府部門執行工作時，或會取得有關小型地盤或小型工程承建商的資料。舉例說，工務部門會知道其職責範圍內的小型工程在何處及何時施工。另一個例子，是現正建議根據《建築物條例》(第123

章) 推行的法定小型工程監管制度。雖然屋宇署主要關注建築物的結構安全，但該署透過該制度所收集的資料，或許有助勞工處處處理小型地盤的工業安全問題。這些共用資料的途徑值得探索。在二零零五年二月的會議上，勞工處的高級人員告知審計署，勞工處定期與多個政府部門舉行會議，研究與他們共用資料的可行性。

3.10 **對其他行動的影響** 勞工處最近對小型地盤採取的措施，取用了該處其他行動 (特別是其他建築地盤的視察工作) 大量的資源。這引起了一個問題：這種資源轉撥情況對勞工處其他行動有何影響？勞工處需要收集足夠資料以處理這個重要問題，尤其須注意，該處需要繼續派出足夠人員前去其他建築地盤採取執法行動 (見第 2.3 段)。

審計署的建議

3.11 審計署 **建議** 勞工處處長應：

- (a) 根據所得經驗，定期檢討對小型地盤採取的行動，以找出可再加改善的地方；
- (b) 盡量與其他擁有小型地盤資料的政府部門共用資料；及
- (c) 評估把資源轉撥給小型地盤的行動對勞工處其他行動有何影響，尤其須注意，該處需要繼續派出足夠人員前去其他建築地盤採取執法行動。

當局的回應

3.12 對於審計署認為勞工處最近為減少小型地盤意外而採取的措施取向正確，勞工處處長表示歡迎。他表示：

- (a) 勞工處接納審計署的建議，同意應定期檢討對小型地盤採取的行動，以找出可再加改善的地方；
- (b) 勞工處完全明白，如能在小型地盤方面掌握更多及更佳的情報，定能改善該處對小型地盤採取的執法行動。一直以來，勞工處都透過與其他政府部門 (如屋宇署)、公共機構 (如地下鐵路公司和九廣鐵路公司) 及物業管理公司合作，成功取得有關資料。勞工處會繼續探索，並盡量利用其他可取得小型地盤資料的途徑，以便為執法行動進行策劃和選定目標 (另見第 3.13 段)；及

- (c) 勞工處同意，該處應評估把資源轉撥給小型地盤的行動對其他行動有何影響，尤其須注意，該處需要繼續派出足夠人員前去其他建築地盤採取執法行動。事實上，勞工處一直持續進行這些工作。

3.13 就建議的小型工程監管制度 (見第 3.9 段) 而言，屋宇署署長表示：

- (a) 當局計劃在二零零五年年底把建議法例提交立法會；及
- (b) 根據建議制度，小型工程將分為第 I、II 及 III 類。只有第 I 及 II 類工程才需在工程展開時向屋宇署呈報。屋宇署可在這個制度實施時向勞工處提供呈報的詳情。

第 4 部分：安全管理規例

4.1 本部分探討勞工處執行《工廠及工業經營 (安全管理) 規例》(下文稱為安全管理規例) 的情況。

法律架構

4.2 當局於一九九五年發出檢討香港工業安全的諮詢文件，建議政府改變有關工業安全的策略，由着重執法改為推廣安全管理。最終目的是達致自我規管。要達致這個目的，最有效的方法是由政府制定一個法律架構，規定東主在工作場所採用安全管理制度。

4.3 安全管理規例於一九九九年十一月制定，二零零二年四月一日生效。該規例規定有關的工業經營，包括建築地盤(註 8)，須採用安全管理制度。根據安全管理規例，安全管理制度應包括 14 項元素，表二簡介這些元素。

註 8：受安全管理規例規管的其他工業經營包括船塢及工廠等。

表二

安全管理制度的 14 項元素

元素	簡介
1. 安全政策	說明東主或承建商就工作安全及健康所作的承諾的安全政策。
2. 組織架構	確使就工作時的安全及健康所作的承諾得以實行的架構。
3. 安全訓練	目的在令員工具備安全地及在不危害健康的情況下工作的知識的訓練。
4. 內部安全規則	為達致安全管理目標而提供指示的內部安全規則。
5. 視察計劃	藉以找出危險情況並定期或在適當時間對任何上述危險情況作出補救的視察計劃。
6. 危險控制計劃	藉以找出工人可能遇到的危險以及確定該等危險對工人的危害的計劃，該計劃並且提供適合的個人防護裝備作為在工程控制的方法不可行的情況下的最終解決辦法。
7. 意外／事故的調查	意外或事故的調查，以查究有關意外或事故的成因，並發展即時應變安排，防止意外或事故再次發生。
8. 對緊急情況的應變準備	對緊急情況的應變準備，以發展、傳達和執行就有效處理緊急情況而訂明的計劃。
9. 對次承建商的評核、挑選及管控	對次承建商的評核、挑選及管控，以確保次承建商完全知悉其安全責任並實際履行該等責任。
10. 安全委員會	作為探討、建議和不時檢討有關措施，以改善工作時的安全及健康的安全委員會。
11. 工作的危險分析	評核與工作有關的或潛在的危險，並發展安全程序。
12. 安全和健康的意識	提高、發展和維持在工場內的安全和健康的意識。
13. 控制意外及消除危險	為在工人面對任何惡劣工作環境之前控制意外及消除危害而設的計劃。
14. 職業健康保障計劃	使工人無須遭受職業健康方面的危害的健康保障計劃。

說明： 僱用100名或以上工人的工業經營，或進行合約價值為1億元或以上的建築工程的承建商須實施的十項元素(參閱第4.4(a)段)。

僱用50至99名工人的工業經營須實施的八項元素(參閱第4.4(b)段)。

資料來源：勞工處的記錄

分階段實施

4.4 根據安全管理規例：

- (a) 僱用100名或以上工人的工業經營(或進行合約價值為1億元或以上的建築工程的承建商)，須分階段採用安全管理制度中全部14項元素。由二零零二年四月一日起，他們須採用該14項元素的10項(即表二第1至10項)，而其餘四項元素(即表二第11至14項)則須在稍後階段採用。此外，工業經營亦須對其安全管理制度進行安全審核；及
- (b) 僱用50至99名工人的工業經營只須採用安全管理制度中14項元素的8項(即表二第1至8項)。他們亦須對其安全管理制度進行安全查核，而這項查核的嚴格程度較安全審核為低。

4.5 安全管理規例並未涵蓋僱用不足50名工人的工業經營。

勞工處的策略

4.6 勞工處通過執法、教育和推廣工作，執行安全管理規例。根據安全管理規例對建築地盤採取的行動，由建築地盤組／機場及鐵路組辦事處的職業安全主任負責進行。勞工處的策略是：

- (a) **鼓勵及勸諭** 在安全管理規例實施初期，職業安全主任通過參與和提供指引，鼓勵負責人發展、推行和維持安全管理制度。職業安全主任應教導負責人自我規管的概念，並勸諭他們把安全管理制度融入整體的管理策略中。除非承建商故意不遵守安全管理規例，否則不會採取懲罰措施；及
- (b) **以元素為重點** 根據安全管理規例進行視察時，職業安全主任會與承建商的最高層管理人員面談。視察工作會集中在各項元素上，與着重視察實際環境的例行視察截然不同。元素的成效是獨立評估的，與視察實際環境的例行視察互相分開，而例行視察所得資料則可用作參考。職業安全主任會根據其專業判斷，決定擬審視的文件數量、實地觀察的範圍和晤談的深入程度。進行視察後，他們會向承建商發出勸諭信，闡述他們發現管理層在遵守安全管理規例方面有何不足之處。

在二零零四年九月的遵守規定情況

4.7 二零零四年九月，共有337名承建商須遵照安全管理規例的規定推行安全管理制度。勞工處對這些承建商進行了安全管理規例下的視察，並發出勸諭信，告知他們職業安全主任的觀察所得。表三顯示在二零零四年九月，承建商遵守有關規定的情況。

表三

在二零零四年九月遵守安全管理規例規定的比率

僱用工人數目	承建商數目	須採用的 元素數目	已實施的 元素數目	遵守規定的 比率
	(a)	(b)	(c)	(d) = $\frac{(c)}{(b)} \times 100\%$
100名或以上 (參閱第4.4(a)段)	212	2 120	2 041	96%
50至99名 (參閱第4.4(b)段)	125	1 000	910	91%
	總計	3 120	2 951	95%

資料來源：勞工處的記錄

4.8 勞工處會繼續按下列做法進行安全管理規例下的視察：

- (a) 對於未採用任何元素的承建商，每隔三至六個月視察一次；
- (b) 對於未完全採用所需的元素的承建商，每隔六至十二個月視察一次；及
- (c) 對於已完全採用所需的元素，而且安全審核 / 查核結果令人滿意的承建商，一般不再視察。

審計署的意見

4.9 **遵守規定的比率** 安全管理規例生效 30 個月後，整體來說，遵守規定的比率已達 95%。屬於“僱用 50 至 99 名工人”類別的承建商，表現遜於“僱用 100 名或以上工人”類別的承建商，這似乎是因為小型承建商可用於達到

有關要求的資源較少。遵守規定的比率越高，地盤將越安全。勞工處須繼續致力確保有關規定可以盡早獲得全面遵守。

4.10 *綜合策略計劃* 安全管理規例下的視察和地盤視察工作 (參閱第 2 及 3 部分)，均從建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處的另一組職業安全主任中抽撥人手。為某項工作撥配較多資源，表示其他工作可用的資源便較少。由於這兩項工作互相配合，而又共同競爭有限的資源，因此，勞工處或須制定一個涵蓋這兩項工作的綜合策略計劃，並根據所得經驗定期作出修訂。審計署認為，這個計劃有助勞工處訂定最適當的工作組合和更有效地評估人手需求，同時亦會在工作籌劃和資源分配方面，為建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處提供最佳的指引。

審計署的建議

4.11 審計署 *建議* 勞工處處長應：

- (a) 繼續致力確保安全管理規例的規定可以盡早獲得全面遵守；及
- (b) 考慮制定一個綜合策略計劃，同時涵蓋安全管理規例下的視察及地盤視察工作，以便訂定最適當的工作組合，並在工作籌劃和資源分配方面，為建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處提供指引。

當局的回應

4.12 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 自安全管理規例於二零零二年四月一日生效後，勞工處一直密切監察該規例的實施情況。該處已發出執法指引，並成立工作小組，負責評估執法策略的成效。二零零四年五月，該處按照工作小組的建議修訂了執法指引，指示有關人員對沒有遵守安全管理規例的人士採取法律行動，以加強執法。勞工處會繼續透過宣傳、勸諭和提出檢控 (最後採取的方法)，致力確保安全管理規例可以獲得全面遵守；及
- (b) 勞工處已制定一個涵蓋安全管理規例下的視察及地盤視察工作的綜合策略計劃。該處現正進行內部諮詢。

安全管理規例實施後的檢討

4.13 目前，安全管理規例不適用於僱用不足 50 名工人的工業經營 (見第 4.5 段)。僱用 50 名或以上工人的工業經營，須採用 14 項元素中的 8 或 10 項，視乎所僱用的工人數目而定 (見第 4.4 段)。

4.14 二零零四年一月，勞工處完成檢討安全管理規例實施後的情況。檢討的目的，是決定進行下列事項的適當時間：

- (a) 規定僱用 100 名或以上工人的工業經營採用餘下的四項元素(參閱第 4.4(a) 段)；及
- (b) 把安全管理規例規定的涵蓋範圍擴大至僱用不足 50 名工人的工業經營 (參閱第 4.5 段)。

4.15 上述檢討的結果如下：

- (a) 僱用 100 名或以上工人的工業經營未完全適應新的安全管理制度。在當前的經濟和政治環境下，不適宜採用餘下的四項元素；及
- (b) 僱用不足 50 名工人的工業經營沒有足夠的知識、資源及合適人選去發展安全管理制度。在當前的經濟和政治環境下，不適宜把安全管理規例的涵蓋範圍擴大至這些工業經營。

二零零四年三月，勞工處決定在 12 個月後再檢討有關情況。在回應審計署的查詢時，勞工處告知審計署，該處已在二零零四年十二月為第二次檢討展開籌備工作 (例如設計調查表格和擬訂工作計劃)，在二零零五年三月便會開始進行調查，以收集工業經營的意見。

審計署的意見

4.16 審計署注意到勞工處進行第二次的實施後檢討的進展。審計署贊成勞工處定期進行實施後的檢討，因為這類檢討對決定進一步推展安全管理規例的最適當方法及時間至為重要。

審計署的建議

4.17 為決定進一步推展安全管理規例的最適當方法及時間，審計署建議勞工處處長應：

- (a) 繼續進行和盡快完成第二次的實施後檢討；及
- (b) 根據所得經驗和環境的轉變，因應情況再定期進行實施後的檢討。

當局的回應

4.18 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 勞工處很高興得悉審計署贊成該處定期進行實施後的檢討；
- (b) 勞工處已審慎地籌劃和進行這類檢討。首次檢討於二零零三年三月進行。經過數月的實地調查、研究、資料搜集和分析後，該處於二零零四年一月擬備了討論文件，以進行內部諮詢。經詳細審議後，該處在二零零四年三月作出結論，認為當時仍非適當時候實施餘下四項元素，或把安全管理規例的規定的涵蓋範圍擴大至僱用不足 50 名工人的工業經營。然而，該處決定在 12 個月後(即二零零五年三月) 檢討有關情況；
- (c) 經過數月的籌劃和準備後，勞工處如期在二零零五年三月一日展開第二次檢討。在這次檢討中，該處亦會進行廣泛的實地調查、研究、資料搜集和分析及內部諮詢工作。第二次檢討估計需時 12 個月完成；及
- (d) 只要有需要，勞工處都會根據所得經驗和環境的轉變，再定期進行實施後的檢討。

安全審核

4.19 正如第 4.8(c) 段所述，對於已完全採用所需的元素，而且安全審核結果令人滿意的承建商，勞工處不會進行安全管理規例下的視察，這顯示勞工處十分倚重安全審核員的工作。審計署發現勞工處在安全審核方面有以下地方需予注意：

- (a) **安全審核員的獨立性** 保持獨立是有效進行審核的要素。安全管理規例規定，如承建商已委任其僱員為安全審核員，便須確保該審核員不會被派遣執行會妨礙有關審核有效地進行的工作。勞工處或須定期檢視安全審核員的獨立性(見附錄 F)；及

- (b) **擴大安全審核規定的涵蓋範圍** 目前，只有僱用 100 名或以上工人的工業經營才須進行安全審核。把有關規定的涵蓋範圍擴大至僱用 50 名或以上工人的工業經營，須考慮的其中一個因素是註冊安全審核員 (註 9) 的人數是否足夠。審計署注意到，一九九五年有 30 人合資格註冊成為安全審核員，到二零零四年年底，註冊安全審核員約有 700 人 (註 10)。由於安全審核員可能不再供不應求，現在是勞工處考慮擴大安全審核規定的涵蓋範圍的適當時候。

審計署的意見

4.20 第 4.19 段載述的審查結果，就工業經營的安全審核提出了可以改善的地方。

審計署的建議

4.21 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 考慮作出適當安排，定期檢視安全審核員的獨立性；及
- (b) 定期檢討是否需要把安全審核規定的涵蓋範圍擴大至僱用 50 至 99 名工人的工業經營，檢討時須考慮的因素包括註冊安全審核員的人手供應有所增加，以及為這些工業經營進行安全審核的重要性。

當局的回應

4.22 勞工處處長大致上同意審計署的建議。他表示：

安全審核員的獨立性

- (a) 當局的政策原意，是讓有關公司的安全審核員為所屬公司進行安全審核。只要該審核員不會被派遣執行在性質或程度上會妨礙有關審核有效地進行的其他工作，便適合進行獨立審核。安全管理規例已載有適當條文，以供懲處被發現妨礙有關審核有效地進行的東主、承建商或安全審核員；

註 9：根據安全管理規例，勞工處獲授權把符合該規例訂明的資歷要求的人士註冊為安全審核員。

註 10：這個數字包括勞工處 13 名前僱員及 152 名在職人員。

- (b) 查核安全審核員的獨立性，已列為安全管理規例下的視察的其中一個項目，而以後亦會繼續如此。不過，勞工處也同意審計署的建議，認為應定期檢視安全審核員的獨立性；

擴大安全審核規定的涵蓋範圍

- (c) 在衡量應否把安全審核規定的涵蓋範圍擴大至僱用 50 至 99 名工人的工作場所時，註冊安全審核員的人數並非唯一的考慮因素。無論如何，把規定的涵蓋範圍擴大至較小型的工作場所，將會是政策上的重大改動，需要小心處理，而且只應在業界已準備就緒，以及社會經濟和政治環境許可的情況下進行；及
- (d) 照目前情況來看，勞工處認為在可預見的將來都不適宜作出上述改動。然而，該處會緊記審計署的建議，並且不排除可以在日後情況適合時，再研究可否規定上述工作場所進行安全審核。

第5部分：其他可以改善的範疇

5.1 本部分探討在建築地盤工作安全方面其他可以改善的範疇，當中部分屬勞工處的職權範圍，其他則屬環境運輸及工務局的職責範圍。

審計署對勞工處職權範圍內的範疇的意見

5.2 下文撮述審計署對勞工處職權範圍內的範疇的意見：

- (a) **意外調查** 根據《僱員補償條例》(第282章)，勞工處會接獲僱主呈交的法定表格，載述引致其僱員受傷的工業意外的資料。這些法定表格是讓勞工處決定是否展開意外調查的重要資料來源。審計署抽查勞工處的記錄，發現部分僱主呈交有關表格的時間，超逾法定時限。審計署亦發現，按照勞工處的內部程序，有關表格需時甚久才交到負責評估是否需要展開調查的人員手上(見附錄G)；
- (b) **衡量表現的準則** 勞工處在工作安全方面採用的衡量表現準則主要包括意外數目、視察工作及已採取的執法行動的數目。勞工處沒有分析和匯報視察地盤時發現的違反安全規例事項，作為衡量表現的準則。審計署認為，這是衡量建築地盤有多危險(或安全)的一項有效準則，勞工處或須予以採用，以加強衡量表現的工作；及
- (c) **職業安全主任的培訓** 勞工處重視員工培訓，並已為視察人員訂立培訓目標(以每年的培訓日數計算)。然而，審計署發現，部分人員並未達到培訓目標。勞工處或須查明原因，並採取適當措施，處理有關問題(見附錄H)。

審計署的建議

5.3 審計署建議勞工處處長應：

意外調查

- (a) 採取行動，確保僱主遵守《僱員補償條例》訂明的呈報規定；
- (b) 精簡勞工處的程序，確保僱主呈交的法定表格盡快送達相關的建築地盤組／機場及鐵路組辦事處，以評估是否需要展開意外調查；

衡量表現的準則

- (c) 考慮以視察地盤時發現的違反安全規例事項的數量和性質，作為衡量表現的新增準則；

職業安全主任的培訓

- (d) 查明為何部分勞工處人員未能達到培訓目標；及
- (e) 採取所需行動，確保滿足有關人員的培訓需要，尤其須留意那些連續兩年或以上未能達標的人員，以及培訓日數遠低於目標的人員。

當局的回應

5.4 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

意外調查

- (a) 《僱員補償條例》訂明的發出意外通知的時限，可視乎情況而有所不同 (見附錄 G 第 6 段)；
- (b) 勞工處已加強宣傳，提醒僱主有責任在訂明的時限內呈報工作意外，並會繼續透過指南、單張、海報、講座、勞工處網站等各種途徑，宣傳有關事項。如僱主沒有合理理由而未能在訂明的時限內呈交法定表格，勞工處會因應情況，考慮採取檢控行動；
- (c) 勞工處會考慮撥配額外人手以精簡運作程序，確保僱主呈交的法定表格可在合理時間內送到相關的辦事處；

衡量表現的準則

- (d) 勞工處接納審計署的建議，會加強衡量表現的工作。該處已備存對建築地盤採取的所有檢控行動的統計數字；

職業安全主任的培訓

- (e) 培訓目標是作策劃和監察用途的一個平均目標。由於個別人員有不同的培訓需要，勞工處無意要求每名人員均須達到這個平均目標。部分人員被調派到負責特別職務或工作繁重的辦事處，便無法達到平均的目標 (見附錄 H 第 4 段)；及

- (f) 每名人員的上司都會密切監察下屬的培訓事宜，在發現下屬有培訓需要時，便會作出適當安排，以應所需。

審計署對環境運輸及工務局職權範圍內的範疇的意見

5.5 作為工務工程的委託人，政府銳意確保其承建商在工作安全方面維持高水準。環境運輸及工務局負責對安全表現欠佳的承建商採取規管行動（例如禁制他們標投工務工程合約）。該局也是政府內部的主導機構，統籌建造業檢討委員會（註 11）建議的實施工作。下文撮述審計署對環境運輸及工務局職權範圍內的範疇的意見：

- (a) **聆訊小組** 工務工程承建商如引致或促成建築地盤發生嚴重事故，或被裁定在某段期間內多次違反地盤安全的法例，環境運輸及工務局應召開聆訊小組，對有關承建商所需採取的規管行動提出建議。然而，審計署發現，環境運輸及工務局並無就四個這類承建商召開聆訊小組（見附錄 I）；
- (b) **嚴重事故** 環境運輸及工務局把“嚴重事故”定義為有人死亡或身體嚴重受傷，而且已引起傳媒注意或公眾普遍關注的事故。基於這個定義，環境運輸及工務局的做法，是閱覽傳媒的報道去找私人建築地盤發生的嚴重受傷個案（註 12）。這做法可能會令一些同樣嚴重但未曾引起傳媒注意的個案被遺漏（見附錄 J）；及
- (c) **建造業檢討委員會的建議** 審計署發現，在二零零五年一月，建造業檢討委員會就建築地盤安全所提出的三項建議尚未完全實施（見附錄 K）。有關方面須繼續致力確保這些建議全面實施。

審計署的建議

5.6 審計署建議環境運輸及工務局局長應：

註 11：建造業檢討委員會在二零零一年一月完成建造業狀況的檢討。建造業檢討委員會建議多項措施以提升建造業的整體表現，其中包括九項提升業界安全表現的具體建議。二零零一年六月，政府同意落實建造業檢討委員會的建議。

註 12：工務部門會就工務工程建築地盤發生的嚴重身體受傷個案通知環境運輸及工務局。

聆訊小組

- (a) 改善有關監察工務工程承建商定罪記錄的機制，並按照環境運輸及工務局的規定召開聆訊小組；

嚴重事故

- (b) 就召開聆訊小組而言，考慮把其涵蓋範圍擴展至那些同樣嚴重但未曾引起傳媒注意的身體受傷個案；

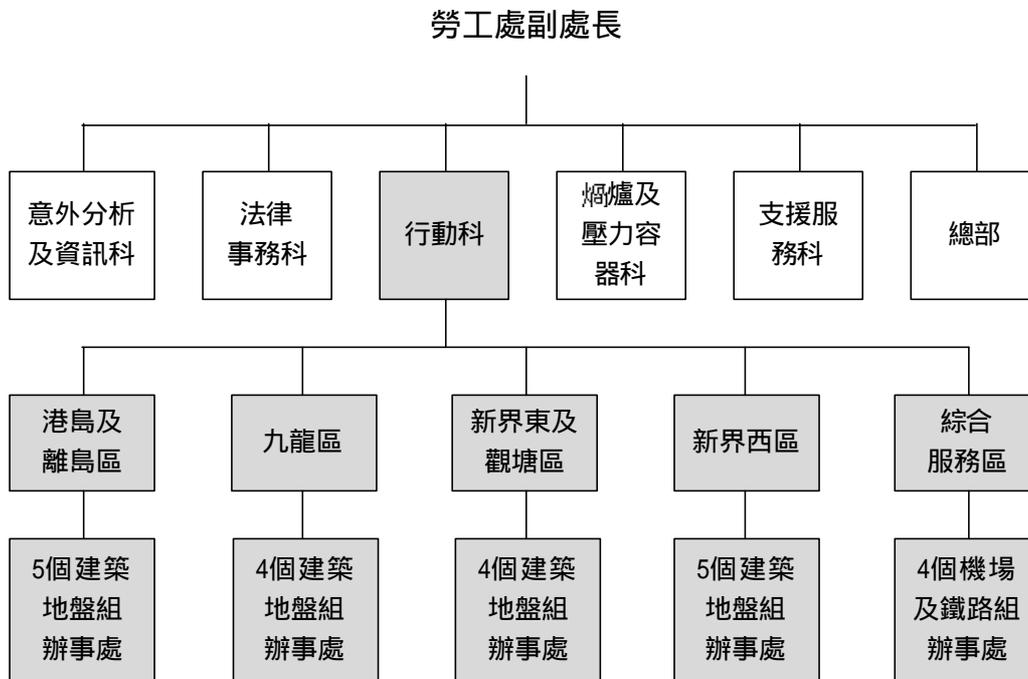
建造業檢討委員會的建議

- (c) 繼續密切監察建造業檢討委員會建議的實施進度；及
- (d) 在有需要時，加速統籌這些建議的實施工作。

當局的回應

- 5.7 環境運輸及工務局局長同意審計署的建議。

職業安全及健康部的組織圖



資料來源：勞工處的記錄

註1：行動科的五個分區下還有其他非建築地盤組辦事處，負責為建造業以外的界別提供職業安全服務。本組織圖沒有顯示這些非建築地盤組辦事處。

註2：如2004-05財政年度預算所顯示，勞工處共有員工1 785人，其中124人的職責與建築地盤有關，並隸屬建築地盤組／機場及鐵路組辦事處。

執行地盤視察工作和採取執法行動所依據的原則

執行地盤視察工作和採取執法行動所依據的指導原則如下：

- (a) 執法人員須致力採用貫徹一致及顯見公平的方法，對相類的情況採取相類的行動；
- (b) 執法人員行事既須貫徹一致，也須顧及個別地點特有的問題和限制，在兩者之間取得平衡；
- (c) 執法人員須按風險評估的原則作出判斷和酌情考慮，換言之，他們須根據違例事項造成的危險，以及管理人員對工作場所安全及健康的承擔程度，採取相應的行動；
- (d) 執法人員執法須公正無私，同時亦須提倡盡量達到更高水準，因為沒有這種具建設性差別，便不會有進步；
- (e) 執法人員的首要任務，是留意是否有妥善控制工作活動造成的危險，並以此判斷有否遵守特定的法例規定；
- (f) 執法人員作決定時所秉持的原則，是要在理想與經濟或技術的實際情況之間，以及僱主權益與工人權益之間取得平衡；
- (g) 締造和維持安全及健康的工作環境的責任，在於負責人而非執法機構。因此，執法人員進行視察工作時的深入和廣泛程度，是為了支持其判斷，而非純粹為了令負責人安心；
- (h) 執法人員的職責是進行選擇性的監察、調查事故原因，而最重要的，是在管理工作安全及健康方面，激發新思維和鼓勵事先作更周詳的策劃；
- (i) 執法人員須在其能力範圍內和資源許可的情況下，迅速回應僱主、僱員和市民大眾所關注的事項，尤其應確保工作風險已妥為控制；
- (j) 執法人員須根據法律權力和責任，以及一套概括的政策、規則和指引執行視察工作。不過，它們無法完全顧及執法人員遇到的各種情況。執法人員須在視察過程的每個階段，就工作風險和須採取的行動作出專業判斷；

附錄 B
(續)
(參閱第 2.5 段)

- (k) 進行外勤行動所依循的原則必須能夠向公眾交代，例如優先視察低水準及潛在風險高的場所，或對工作場所的水準及環境提供大體上公正的監察工作；及
- (l) 執法人員在視察時應表現有禮。他們須向有關各方解釋其決定及作出決定的原因，但又不能違反法例對披露有關資料所施加的限制。

資料來源：勞工處的記錄

勞工處擬備執法文件以確保執法行動一致及公平

對於第 2.13 段載述的審計署意見，勞工處告知審計署：

- (a) 勞工處很高興得知審計署認同該處現行質素控制功能的優點，並認同該處非常重視其質素控制功能，以確保地盤視察結果公平；
- (b) 為確保執法行動一致及公平，勞工處擬備了一整套執法文件，包括常務訓令、執法指引、法律意見、遵守標準、工作守則和指南，以便為視察人員提供實務指引。這些文件包括附錄 B 內有關執行地盤視察工作和採取執法行動所依據的原則；
- (c) 根據現行的常務訓令，職業安全主任應記錄在視察時發現地盤內存在的所有不當情況，而不論該等情況屬可檢控或不可檢控的情況。除即場發出口頭警告外，職業安全主任還會在視察後向承建商發出標準警告信，臚列在地盤內發現的所有不當情況。警告信第一部分載述可檢控的違例事項，第二部分則載述不可檢控的違例事項；
- (d) 如發現可檢控的違例事項，職業安全主任最遲應在下一個工作天內，向其直屬上司 (即分區職業安全主任) 提交檔案，報告有關個案的證據和情況，同時一併建議是否提出檢控；
- (e) 分區職業安全主任會衡量所得證據是否充分，並仔細考慮就每個可檢控的違例事項所提出的建議，再加上自己的意見，然後把個案提交高級分區職業安全主任和分區主管審議。為確保會採用一致及公平的方式處理可檢控的違例事項，高級分區職業安全主任和分區主管會根據執法策略、檢控政策、遵守標準、有關指定規例的詮釋和適用範圍的既定指引，以及就任何相關先例提出的法律意見，詳細考慮每宗個案的情況；及
- (f) 至於是否提出檢控，則由分區主管負責決定。在分區主管批准提出或不提出檢控後，有關人員會因應情況，向承建商發出另一封警告信 (提出檢控 / 不提出檢控)。

呈報規定

背景

1. 根據《工廠及工業經營條例》制定的《建築地盤 (安全) 規例》，進行建築工程的承建商須在建築工程展開後七天內，以書面向勞工處處長提供有關地盤的資料。如承建商有合理理由相信建築工程將會在少於六個星期內完成，或在任何時間僱用進行工程的工人不超過十名，則屬例外。任何人如不按規定呈報資料，即屬違法，可被處最高罰款 1 萬元。
2. 這項呈報規定使勞工處可知悉新地盤的存在，因而可適時進行地盤視察，以鑑定是否有危害安全與健康的情況，並視乎需要採取跟進行動。

審查結果

3. 審計署發現，勞工處並無現成資料顯示呈報規定的遵守情況。
4. 為了評估呈報規定的遵守情況，審計署以隨機抽樣方式選出 45 個須向勞工處呈報資料的建築地盤。審計署發現，在其中 32 宗個案 (71%) 中，承建商已遵守呈報規定。至於其餘的個案，審計署發現：
 - (a) 在其中 6 宗個案 (14%) 中，承建商是在勞工處從其他途徑知悉這些地盤的存在後 (例如接獲意外事故報告或接獲投訴)，才向勞工處提交呈報書。平均而言，勞工處在工程展開了 50 天後才得知這些地盤存在；
 - (b) 在其中 4 宗個案 (9%) 中，承建商是在《工廠及工業經營條例》制定的《建築地盤 (安全) 規例》訂明的時限過後，才向勞工處提交呈報書，延誤期由 1 至 38 天不等，平均為 16 天；
 - (c) 在其中 2 宗個案 (4%) 中，呈報書的日期早於展開工程的日期，但勞工處卻在工程展開多天後才收到。舉例說，在 1 宗個案中，勞工處在工程展開了 147 天後才接獲承建商的呈報書，但該呈報書的日期卻是 153 天之前 (即工程展開前 6 天)；及
 - (d) 在另外 1 宗個案 (2%) 中，勞工處並無接獲承建商的呈報書，只因當局調查一宗意外事故，才知悉該地盤的存在。然而，承建商聲稱已於較早時向勞工處提交呈報書。

附錄 D

(續)

(參閱第 2.18(a) 段)

5. 審計署亦發現，勞工處的常務訓令只要求該處人員去信不遵守規定的承建商，要求承建商填妥並交回呈報表格。在過去三年，勞工處只就一宗不遵守規定的個案提出檢控。

積壓的地盤視察工作

背景

1. 勞工處為定期視察的工作，採用了“按時呈閱檔案”的機制。在視察建築地盤後，會訂定再次呈閱該地盤檔案的日期，以便進行下一次視察。勞工處的常務訓令訂明，在切實可行的範圍內，每個建築地盤應每隔一至三個月視察一次。如不能按這個次數視察，應優先處理下列地盤：

- (a) 土木工程建築地盤，特別是涉及大型土地平整工程、地下作業、使用重型機器或廣泛使用起重機械或吊機的地盤；
- (b) 僱用大量工人的地盤；
- (c) 有很多工人經常從事高空工作的地盤；
- (d) 承建商或其僱用的地盤總管沒有對勞工處先前提出的意見作出回應的地盤；及
- (e) 工人很可能會蒙受嚴重身體傷害風險的地盤。

2. 勞工處的常務訓令亦提及，可加緊視察安全情況極差的地盤，直至地盤情況有合理改善為止。

審查結果

3. 審計署檢視了四個建築地盤組辦事處的“按時呈閱檔案”安排，這些辦事處分屬四個不同的地理區域。審計署發現，其中一個辦事處積壓大量地盤視察工作。二零零四年十二月，該辦事處仍未視察 461 個原定於二零零四年六月至十一月間視察的地盤。

4. 關於延遲視察的問題，審計署注意到，建築地盤組辦事處沒有任何記錄載述延遲的原因及批核事宜。勞工處的常務訓令亦沒有規定須定期向勞工處高層管理人員匯報建築地盤組／機場及鐵路組辦事處的地盤視察工作積壓情況，以便跟進。

安全審核員的獨立性

背景

1. 保持獨立是有效進行審核的要素。為此，安全管理規例規定，如承建商所委任的註冊安全審核員是其僱員，承建商須確保該審核員不會被派遣執行會妨礙有關審核有效地進行的工作。舉例說，如安全審核員是內部的安全主任或安全顧問，應被免除安全主任或安全顧問的職務，避免利益衝突，並力求公平。

審查結果

2. 審計署注意到，關於安全審核員的獨立性的規定，勞工處沒有現成資料顯示這項規定不獲遵守的情況。

3. 在這方面，審計署注意到，環境運輸及工務局在二零零三年進行一項調查，以了解工務工程的安全審核 / 查核的獨立性。調查結果顯示，在 241 份合約的安全審核 / 查核中，有 87% 符合獨立性的要求。其餘的安全審核 / 查核 (13%) 未能達到獨立性的要求，因為這些審核 / 查核由處理有關工程合約的同組人員進行。在完成調查後，環境運輸及工務局要求工務部門提醒承建商及工程人員注意安全管理規例的規定。審計署認為，勞工處採取類似的行動可能有裨益。

意外調查

背景

1. 根據《僱員補償條例》第 15 條，如有任何意外引致僱員死亡或受傷，僱主須按訂明的格式向勞工處處長發出通知。適用於呈報僱員死亡或因受傷而喪失工作能力為期超過三天(註)的訂明格式為表格2。如意外引致僱員死亡，僱主須在該意外發生後七天內以該表格呈報。如意外引致僱員受傷，僱主則須在該意外發生後 14 天內以該表格呈報。表格內填報的資料包括該意外的描述、僱主及僱員的資料和涉及的損傷性質。
2. 勞工處僱員補償科接獲該表格後，會將僱主、僱員及意外的主要資料輸入電腦系統。其後，有關表格會送交意外分析辦事處，以便把資料輸入電腦系統，供編製統計數字。在資料輸入工作完成後，表格會交予相關的建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處，以評估是否須就意外進行調查。其後，表格會交回意外分析辦事處存檔。

審查結果

3. 在一般情況下，致命或嚴重的意外(如因意外而受傷者送院時已失去知覺)會由警方在意外發生後即時向勞工處作出口頭報告。除了致命或嚴重的意外，表格2是勞工處用以決定是否展開意外調查的主要資料來源。因此，建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處越快收到有關表格，勞工處便可越早就是否需要展開意外調查作出重要決定。
4. 審計署以隨機抽樣方式選出 30 份涉及建造業意外的表格，以查明由意外發生當天起計，這些表格需時多久才送達相關的建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處。審計署發現，這個程序平均需時 73 天。審計署也發現：
 - (a) 在 12 宗個案(40%)中，有關表格在《僱員補償條例》訂明的時限過後才遞交，延誤期由 5 至 57 天不等，平均為 21 天；
 - (b) 僱員補償科平均需時 3 天完成資料輸入工作，以及把表格送交意外分析辦事處處理；及

註：呈報引致僱員喪失工作能力為期三天或以下的受傷個案，須使用另一表格。然而，勞工處已公布的意外統計數字只包括引致僱員喪失工作能力為期超過三天的受傷個案，因此，是次帳目審查集中於表格2的處理過程。

(c) 意外分析辦事處平均需時 44 天(實際需時 36 至 56 天不等)完成處理工作，然後把表格交給相關的建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處。

5. 審計署認為，勞工處的程序有可精簡的地方。舉例說，如在接獲僱主呈交的表格後，立即把其副本(以圖文傳真或電子影像方式)交予相關的建築地盤組 / 機場及鐵路組辦事處，便可令表格送達該等辦事處所需的時間縮短(見上文第 4(c) 段)。

6. 就上文第 4(a) 段的審查結果，勞工處告知審計署：

(a) 根據《僱員補償條例》第 15(1) 及 15(1A) 條，如有任何意外引致僱員死亡或受傷(以致喪失工作能力為期超過三天)，僱主須分別在七天或 14 天內，以訂明的表格 2 向勞工處處長發出通知。然而，該條例第 15(1B) 條訂明，如僱主在第 15(1) 及 15(1A) 條訂明的期間內，沒有獲通知亦未獲悉該意外的發生，則僱主須在初次獲通知或從其他途徑獲悉該意外發生後七天或 14 天內(視乎不同情況而定)，發出上述通知。因此，《僱員補償條例》訂明的發出意外通知時限，可視乎情況而有所不同，並不是硬性訂為意外發生後的七天或 14 天內；

(b) 《僱員補償條例》第 15(1BA) 條訂明如僱員只受輕傷並已放取不超過三天病假，僱主須在意外發生後 14 天內呈交表格 2B (表格 2 的簡化本)。其後，如該僱員需要放取超過三天病假，則僱主須在初次獲通知或從其他途徑獲悉其病假超過三天後的 14 天內，呈交表格 2。因此，表格 2 的呈交日期可能遠遠遲於意外發生後的 14 天；及

(c) 在某些情況下，僱主或會對僱員所報告的意外事件的真確性存有疑問，可能需時進行調查並向律師或承保人徵詢意見，因而未必能夠在意外發生後 14 天內呈交表格 2。

職業安全主任的培訓

背景

1. 勞工處重視員工培訓，並為行動科每名人員訂定每年八天的培訓目標。行動科又制定每年的培訓計劃，列明為轄下人員提供的培訓及發展活動。每名人員的培訓記錄均有存檔。

審查結果

2. 審計署審查了三個職級的職業安全主任(約有 330 名人員)，即分區職業安全主任、一級職業安全主任和二級職業安全主任在 2001-02 至 2003-04 年度這三年的培訓記錄。這些人員是所有工作場所(包括建築地盤)的前線視察人員及督導人員。

3. 審計署發現，在該三年期間，有 59 名人員平均來說未能達到每年八天的培訓目標，其中 12 名人員連續三年均未能達到培訓目標，他們平均每年的培訓日數為 4.4 天，而當中有一名人員平均每年的培訓日數只有 3 天。

4. 在回應審計署的查詢時，勞工處告知審計署：

- (a) 部分職業安全主任被調派到負責特別職務或工作繁重的辦事處，便無法達到每年八天的平均培訓目標。根據 2001-02 至 2003-04 年度的培訓記錄，未能達到培訓目標的人員主要是：
 - (i) 在法律事務科工作的人員，因為培訓課節與法院聆訊日期撞期；
 - (ii) 在安全推廣組工作的人員，因為該組的工作時間與培訓課節撞期；及
 - (iii) 在工作特別繁重的外勤辦事處任職的人員；
- (b) 應注意的是，整體來說，每名人員每年的平均培訓日數已超越八天的目標；及
- (c) 雖然在法律事務科工作的人員在出席培訓課節方面有困難，但他們調往該科工作前，已接受長時間和有系統的檢控工作培訓，而部分培訓課程更長達九個月。

聆訊小組

背景

1. 按照環境運輸及工務局的一份技術通告，工務工程承建商(註 1)如有下列情況，該局應考慮對其採取規管行動：

- (a) 引致或促成(因其作為或遺漏)建築地盤(包括工務及私人建築地盤)發生嚴重事故；或
- (b) 在任何六個月期內，按違例日期計算在同一個建築地盤或同一合約(如承建商以次承建商身分承辦合約，則是分包合約)下的多個建築地盤，被裁定有五項或以上違反地盤安全法例的行為，而每項均源自不同的事故。

2. 環境運輸及工務局會要求有關承建商提交書面陳述，並出席聆訊小組作口頭陳述。該局亦會致函工務部門及勞工處，要求這些部門就嚴重事故提供更多資料，並/或就有關承建商的地盤安全表現提出意見。聆訊小組召開後，會向環境運輸及工務局局長提出關於規管行動的建議，其後，局長會把決定告知承建商。規管行動可以是下列其中一項或數項：

- (a) 向承建商發出警告信；
- (b) 要求承建商自願暫停標投某個或某些指定類別的工務工程；
- (c) 要求承建商對其施工中的任何一個或所有建築地盤的安全管理制度，自費安排和進行獨立審核；及
- (d) 要求承建商就小組建議的特定事項，提交改善建議。

審查結果

3. 二零零零年一月至二零零四年十月，環境運輸及工務局曾為102宗個案召開94次聆訊小組。然而，審計署查核該局的記錄後發現，該局並無就四名

註 1：工務工程承建商是指名列認可工務工程承建商名冊及/或認可工務工程物料供應商及專門承造商名冊的承建商。就考慮採取規管行動而言，不論某工務工程承建商是以獨立或合營方式，又或是以總承建商或次承建商身分承辦合約，第1段所述情況均適用。

承建商 (他們在六個月內犯有五項或以上違反地盤安全法例的行為) 召開聆訊小組，有違該局技術通告的規定 (註 2)。

4. 環境運輸及工務局告知審計署，造成遺漏是由於該局以人手點算承建商的定罪數目所致。為免可能出現人為錯誤，該局日後會利用電腦點算定罪數目。

註 2：審計署促請環境運輸及工務局注意審查結果後，該局曾研究該四宗個案。該局告知審計署，在該四宗個案中，有兩宗的檢控在承建商提出上訴後遭法院撤銷。就另外兩宗個案，聆訊小組已在二零零五年一月召開。

環境運輸及工務局對工務工程承建商的監察

背景

1. 按照環境運輸及工務局的一份技術通告，“嚴重事故”是指涉及以下一項或數項情況的事故：
 - (a) 建築地盤有人死亡；或
 - (b) 建築地盤有人因身體嚴重受傷而引致肢幹截斷，或有人因受傷而引致或相當可能引致身體永久完全傷殘，而且這些個案已引起傳媒注意或公眾普遍關注。

審查結果

2. 現行的機制，是由勞工處定期把所有致命個案告知環境運輸及工務局。如工務工程的建築地盤發生有人身體嚴重受傷的個案，有關的工務部門會告知該局。但是，在私人建築地盤發生有人身體嚴重受傷的個案，該局是從閱覽傳媒的報道得知。在透過傳媒報道知悉某宗個案發生後，該局會要求勞工處提供個案詳情。這做法可能會令一些同樣嚴重但未曾引起傳媒注意的個案被遺漏。
3. 在回應審計署的查詢時，環境運輸及工務局告知審計署：
 - (a) 基於技術通告對身體嚴重受傷所下的定義(參閱第 1(b) 段)，該局人員認為他們已採取積極主動的方法，去找出除工務工程地盤之外，在私人建築地盤發生的嚴重事故；
 - (b) 該局透過閱覽傳媒的報道得知私人建築地盤發生嚴重事故，便可從速對承建商採取行動，無須待醫學評估有結果才行事，而醫學評估有時需時甚久；
 - (c) 因應上述審查結果，該局會考慮把涵蓋範圍擴展至那些同樣嚴重但未曾引起傳媒注意的個案；及
 - (d) 環境運輸及工務局將與勞工處聯絡，以檢討就嚴重事故召開聆訊小組的準則。不過，必須強調的是，進行醫學評估，以確立一宗受傷個案涉及的傷殘程度，需時甚久。此外，僱主或會對評估提出爭議，尤其是當有關評估與聆訊小組扯上關係的時候。環境運輸及工務局會在檢討有關準則時徵詢業界的意見。

建造業檢討委員會為提升建造業安全表現而提出的建議

背景

1. 二零零零年四月，行政長官委任建造業檢討委員會，專責檢討建造業的狀況，並提出具體措施，改善業界的整體表現。建造業檢討委員會由一名行政會議成員擔任主席，成員包括政府人員、建造業業內人士及學術界人士。建造業檢討委員會在二零零一年一月完成檢討，並建議多項措施以提升建造業的整體表現，其中包括九項提升業界安全表現的具體建議。二零零一年六月，政府同意實施建造業檢討委員會的建議，並指定環境運輸及工務局為政府內部的主導機構，統籌建造業檢討委員會建議的實施工作。

審查結果

2. 在回應審計署的查詢時，環境運輸及工務局告知審計署：
- (a) 目前已有一個健全的機制去監察建造業檢討委員會的建議的實施情況。建造業檢討督導委員會於二零零一年年底成立，由環境運輸及工務局率領，旨在督導落實建造業檢討委員會的建議的工作，並留意有關進展。影響個別建議的事宜均會透過委員會進行討論和解決，務求令實施過程順利無阻。此外，有關方面亦會向行政會議、立法會及臨時建造業統籌委員會(註 1) 提交定期進度報告；及
 - (b) 建造業檢討委員會建議的時間表不應視作硬性的進度目標。一如建造業檢討委員會的報告所預期，臨時建造業統籌委員會與環境運輸及工務局需合作，進一步改善實施計劃的細節。環境運輸及工務局將定期檢討實施時間表，並顧及實際的情況。
3. 環境運輸及工務局亦告知審計署建造業檢討委員會九項提升建造業安全表現的建議的實施情況(二零零五年一月的情況)。據該局表示，九項建議中有六項已經實施。餘下三項建議的實施情況載列如下：

註 1：臨時建造業統籌委員會在二零零一年九月成立，由 26 名成員組成，他們來自與建造業息息相關的界別，包括工程委託人、專業人士、學術界人士、顧問公司、承建商、建築工人、獨立人士和政府代表。在法定的統籌機構成立之前，臨時建造業統籌委員會須致力凝聚業界的力量，落實建造業檢討委員會所建議的重大改革計劃。此外，臨時建造業統籌委員會也是政府與業界溝通的主要渠道，讓政府能夠就影響本地建造業的政策徵詢業界的意見。

建造業檢討委員會 的建議	建議的 實施時間表 (見上文 第 2(b) 段)	二零零五年一月的 狀況
(1) 檢討是否需要制定類似英國《建築 (設計及管理) 規例》的法例。有關該規例所規定措施的說明見附錄 L。	於五年內實施 (即在二零零六年六月或之前)	當局已在若干工務工程中試行應用英國《建築 (設計及管理) 規例》部分基本原則。勞工處就未來路向諮詢業內人士之前，會密切留意有關結果，並搜集海外的相關經驗。
(2) 業界團體、專業學會和本地的研究機構擬備作業守則或設計師指引，協助設計師： 評估安全風險及潛在危險； 就工地已知的危險活動和工序、安全工序和預防措施提供指引；及 訂定合理施工期，使建築活動能安全進行。	於三年內實施 (即在二零零四年六月或之前)	在二零零四年十月的會議上，臨時建造業統籌委員會通過有關推行建造業檢討委員會某些建議的策略。根據該項策略，在工務工程和公屋工程中應用英國《建築 (設計及管理) 規例》的原則後，臨時建造業統籌委員會會負責實施這項建議。此舉旨在避免工作重複，以及讓業內人士可借鑑在公營部門工程中取得的經驗。

建造業檢討委員會 的建議	建議的 實施時間表 (見上文 第 2(b) 段)	二零零五年一月的 狀況
(3) 加強執法——把《建築物條例》所規定的地盤安全監工計劃書制度及《工廠及工業經營 (安全管理) 規例》所規定的安全管理制度兩者的要求加以協調。	於兩年內實施 (即在二零零三年六月或之前)	屋宇署和勞工處在二零零二年二月成立了一個工作小組，負責研究兩個制度的協調事宜，方便有關人士遵守兩個制度的要求。這包括：要求註冊承建商的獲授權簽署人擔當更積極的角色，透過主持安全會議、為部分工作擬備施工方法綱領等安排，去協調兩個制度的要求。這些措施會在二零零五年三月或之前敲定，以便徵詢業界的意見 (註 2)。

註 2：在回應審計署的查詢時，屋宇署告知審計署：

- (a) 工作小組首先探討把兩個制度合併為單一的安全制度的方案，希望藉着這個措施令兩個制度協調得更好。工作小組發現這個方案並不可行，因為當中涉及兩套不同的法例。此外，負責確保建築工程安全和建築地盤工人安全的人亦不同；及
- (b) 工作小組於是考慮其他方案。該小組已在二零零五年三月中敲定其建議，並會在不久後把報告提交臨時建造業統籌委員會。

英國《建築 (設計及管理) 規例》所規定的措施

1. 英國《建築 (設計及管理) 規例》的規管範圍，包括整個建造過程中所有有助避免、減少及管理健康及安全風險的人士 (包括委託人、規劃監督、設計師、總承建商和其他承建商)。每位職務執行者都擔當明確的指定職能，詳情如下：

- (a) **委託人** 委託人必須確保所聘用的規劃監督、設計師及總承建商均為適任人士，並須確保給予足夠資源和時間，務使工程能夠符合健康及安全方面的法例要求；
- (b) **規劃監督** 這是上述規例規定所有工程項目必須設有的新職位。規劃監督負責在策劃及設計階段全面協調有關健康及安全的事項。規劃監督須確保在投標前備妥一套健康及安全計劃、監督設計上涉及健康及安全的事宜，並就健康及安全事宜向委託人建議適當的資源分配，以及擬備健康及安全檔案；
- (c) **設計師** 設計師進行設計時，須在合理可行情況下，避免、減低或控制會危及健康及安全的風險，使項目的施工及維修保養工作能安全地進行。設計師須清楚說明仍存在的風險，確保適任的承建商能妥善履行其職務；
- (d) **總承建商** 總承建商須因應工程項目的特定要求備妥和呈交標書、接管健康及安全計劃及使計劃更加完備、協調所有承建商和次承建商的活動，並確保他們遵從有關的健康及安全法例及已製備的健康及安全計劃；及
- (e) **承建商** 承建商和次承建商必須與總承建商合作，就如何管理和預防其負責的工程中產生的健康及安全風險，向總承建商提供有關資料。

2. 各職務執行者從開始推展工程起，便合作推行有系統的安全管理，藉此協力提高建築地盤及日後的維修保養工作的健康及安全水平。

資料來源：建造業檢討委員會報告